



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA MAZOWIECKIEGO

Warszawa, dnia 29 marca 2023 r.

Poz. 3911

UCHWAŁA NR 3.43.2023 KOLEGIUM REGIONALNEJ IZBY OBRACHUNKOWEJ W WARSZAWIE

z dnia 24 stycznia 2023 r.

w sprawie orzeczenia nieważności w części uchwały Nr XLVII/405/2022 Rady Gminy w Zakrzewie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty, określenia stawki opłaty podwyższonej oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2023 r. poz. 40) oraz art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz. U. z 2022 r. poz. 1668), **Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwala, co następuje:**

§ 1. Orzeka o nieważności w części uchwały Nr XLVII/405/2022 Rady Gminy w Zakrzewie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia stawki opłaty, określenia stawki opłaty podwyższonej oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym, tj.

- 1) § 3 ust. 1 w zakresie wyrazów, cyt. „lub ust. 3.”, z powodu istotnego naruszenia art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. z 2022 r. poz. 2519 z późn. zm.);
- 2) § 3 ust. 2, z powodu istotnego naruszenia art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach oraz § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2016 r. poz. 283);
- 3) § 6 w zakresie wyrazów, cyt. „i wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2023 roku”, z powodu istotnego naruszenia art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

§ 2. Na niniejszą uchwałę służy Gminie Zakrzew skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, w terminie 30 dni od dnia jej doręczenia, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Uzasadnienie

W dniu 3 stycznia 2023 r. wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie uchwała Nr XLVII/405/2022 Rady Gminy w Zakrzewie z dnia 29 grudnia 2022 r. w sprawie wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustalenia

stawki opłaty, określenia stawki opłaty podwyższonej oraz zwolnienia w części z opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi właścicieli nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi jednorodzinnymi kompostujących bioodpady stanowiące odpady komunalne w kompostowniku przydomowym.

Zgodnie z art. 11 ust. 1 pkt 5 ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, ww. uchwała podlega nadzorowi Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie.

Badając przedmiotową uchwałę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie ustaliło i zważyło, co następuje.

W § 3 ust. 1 badanej uchwały, Rada Gminy w Zakrzewie postanowiła, że miesięczna opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi od właścicieli nieruchomości, na której zamieszkują mieszkańcy stanowić będzie iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość i stawki określonej w § 1 ust. 2 lub ust. 3. W § 1 ust. 2 ustalono stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi w wysokości 19 zł miesięcznie a w § 1 ust. 3 ustalono podwyższoną stawkę opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, jeżeli właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny w wysokości 57,00 zł miesięcznie.

Odesłanie zawarte w § 3 ust. 1 badanej uchwały może sugerować możliwość zastosowania przez właściciela nieruchomości stawki opłaty podwyższonej, jeżeli nie będzie wypełniał obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny. Kolegium Izby wskazuje, że zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, zmienionym przez art. 1 pkt 6 lit. „a” tiret drugie ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (Dz. U. poz. 1579 z późn. zm.), właściciele nieruchomości zapewniają utrzymanie czystości i porządku przez zbieranie w sposób selektywny powstałych na terenie nieruchomości odpadów komunalnych zgodnie z wymaganiami określonymi w regulaminie oraz sposobem określonym w przepisach wydanych na podstawie art. 4a ust. 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Nowelizacja ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach wprowadziła zatem obowiązek zbierania odpadów w sposób selektywny i odebrała tym samym właścicielom nieruchomości i podmiotom z nimi ustawowo zrównanym prawo decydowania o sposobie gromadzenia odpadów na nieruchomościach w sposób selektywny (segregowany) lub nieselektywny (zmieszany). Mając powyższe na uwadze, właściciel nieruchomości, składając deklarację o wysokości opłaty, może zastosować jedynie stawkę „podstawową” opłaty, tj. w opisywanym przypadku stawkę wskazaną w § 1 ust. 2 badanej uchwały. Obowiązek selektywnego zbierania odpadów potwierdzają dodatkowo przepisy art. 6k ust. 3 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, według których w przypadku, gdy właściciel nieruchomości nie wypełnia obowiązku zbierania odpadów komunalnych w sposób selektywny obowiązują go stawki opłaty podwyższonej za gospodarowanie odpadami komunalnymi, w wysokości nie niższej niż dwukrotna wysokość i nie wyższej niż czterokrotna wysokość stawki ustalonej przez radę gminy.

Zapis § 3 ust. 1 uchwały w zakresie wyrazów, cyt. „lub ust. 3” jest niezgodny z przepisami art. 6k ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6j ust. 1 pkt 1 ww. ustawy, zgodnie z którymi rada gminy w drodze uchwały dokona wyboru metody ustalenia opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ustali stawkę takiej opłaty, przy czym w przypadku nieruchomości na których zamieszkują mieszkańcy, opłata za gospodarowanie odpadami komunalnymi stanowi iloczyn liczby mieszkańców zamieszkujących daną nieruchomość i stawki opłaty ustalonej na podstawie art. 6k ust. 1.

W kontekście powyższego należy zauważyć, że orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, iż akty prawa miejscowego nie mogą być sprzeczne z przepisami wyższego rzędu (np. wyrok NSA z dnia 16 marca 2001 r. IV SA 385/99, wyrok NSA z dnia 11 września 2012 r. II OSK 1818/12).

Następnie w § 3 ust. 2 badanej uchwały Rada Gminy w Zakrzewie postanowiła, cyt. „Ilość osób zamieszkujących daną nieruchomość ustalana będzie na podstawie deklaracji

o wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi składanej przez właścicieli nieruchomości, na których zamieszkują mieszkańcy.”.

W ocenie organu nadzoru, zapis ten wykracza poza delegację ustawową. Regulacje ustawowe nie dają podstaw do wprowadzenia w przedmiotowej uchwale zacytowanych wyżej zapisów. Na podstawie art. 6k ust. 1 – 4a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, organ stanowiący dokonuje wyboru metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi, ustala stawkę opłaty oraz wprowadza zwolnienia. Nie jest uzasadnione regulowanie w akcie prawa miejscowego innych kwestii, niż te, które wynikają z ustawy. Wskazać bowiem należy, iż zgodnie z art. 6n ust. 1 pkt 1 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, rada gminy, uwzględniając konieczność zapewnienia prawidłowego obliczenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz ułatwienia składania deklaracji, określa, w drodze uchwały wzór deklaracji o wysokości opłaty. Z kolei stosownie do art. 6m ust. 1a powołanej ustawy, deklaracja zawiera dane niezbędne do określenia wysokości opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi oraz wysokość opłaty.

Mając na uwadze przywołane przepisy, w ocenie organu nadzoru, dane wskazane w § 3 ust. 2 badanej uchwały powinny stanowić jeden z elementów wzoru deklaracji i znaleźć wyraz w (odrębnej) uchwale Rady Gminy w Zakrzewie w sprawie wzoru deklaracji, co związane jest również z faktem, iż ww. dane muszą być wzajemnie skorelowane ze stawką i metodą oraz odpowiednio odzwierciedlone w układzie treści i powiązań deklaracji składanej drogą elektroniczną. W związku z powyższym, przyjęte przez Radę Gminy w Zakrzewie postanowienia § 3 ust. 2 badanej uchwały w sposób istotny naruszają przepisy art. 6n ust. 1 pkt 1 w związku z art. 6m ust. 1a ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach.

Badana uchwała jest aktem prawa miejscowego. W świetle art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, organy samorządu terytorialnego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie ustanawiają akty prawa miejscowego, obowiązujące na obszarze działania tych organów. Ponadto zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, gminie przysługuje prawo stanowienia aktów prawa miejscowego obowiązujących na obszarze gminy na podstawie upoważnień ustawowych. W odniesieniu do aktów prawa miejscowego znajduje zastosowanie § 135 w związku z § 143 załącznika do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, zgodnie z którym w uchwale zamieszcza się przepisy prawne regulujące sprawy z przekazanego upoważnieniem zakresu. Oznacza to, że akt podjęty na podstawie ustawowego upoważnienia może regulować tylko i wyłącznie sprawy przekazane tym upoważnieniem. Orzecznictwo sądów administracyjnych jednoznacznie wskazuje, że modyfikacja i uzupełnienie regulacji ustawowych przez przepisy gminne jest niezgodne z zasadami legislacji, przy czym ustalenia uchwały, które naruszają konkretne przepisy prawa, ale także te, które są wynikiem nadużycia uprawnień przysługujących gminie, są wadliwe pod względem prawnym. Na niedopuszczalność modyfikacji regulacji ustawowych w akcie prawa miejscowego zwrócił uwagę WSA we Wrocławiu w wyroku z dnia 3 listopada 2011 r. II SA/Wr 518/11 oraz NSA w wyrokach: z dnia 3 grudnia 1996 r. SA/Wr 949/96 i z dnia 11 lutego 1998 r. II SA/Wr 1459/97.

Ponadto w postanowieniach § 6 badanej uchwały Rada Gminy w Zakrzewie wskazała, cyt. „Uchwała podlega ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego i wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2023 roku.”.

W ocenie Kolegium Izby powyższy zapis w zakresie wyrazów, cyt. „i wchodzi w życie z dniem 01 stycznia 2023 roku” w sposób istotny narusza art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych. Kolegium Izby ustaliło, że badana uchwała podjęta w dniu 29 grudnia 2022 r., została ogłoszona w Dzienniku Urzędowym Województwa Mazowieckiego w dniu 2 stycznia 2023 r. pod poz. 14. W związku z powyższym, zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, uchwała ta najwcześniej mogła wejść w życie w dniu 17 stycznia 2023 r. W tej sytuacji regulacja zawarta w § 6 badanej uchwały nadała uchwale

moc wsteczną i skróciła minimalne *vacatio legis*. Stosownie do art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, akty normatywne, które zawierają przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych, wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Art. 5 ww. ustawy dopuszcza nadanie aktowi normatywnemu „mocy wstecznej”, ale tylko jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. NSA w wyroku z dnia 19 listopada 2010 r. II FSK 1272/09 podkreślił, cyt. „Zakaz retroaktywności stanowi fundament demokratycznego państwa prawnego, a jego podważenie przez organ państwa uznać należy za zachowanie wysoce naganne”. Ponadto wskazał, cyt. „(...) wsteczna moc prawna może dotyczyć ewentualnie tylko przyznania praw”.

W ocenie Kolegium Izby badana uchwała takiego warunku nie spełnia, ponieważ nakłada na jej adresatów obowiązki. Jak wskazuje orzecznictwo sądów administracyjnych, akt prawa miejscowego, a takim aktem jest badana uchwała, może wejść w życie najwcześniej po upływie 14 dni od dnia jej ogłoszenia w dzienniku urzędowym (tak: wyrok NSA z dnia 14 czerwca 2011 r. II GSK 632/10, wyrok WSA w Krakowie z dnia 5 lipca 2018 r. III SA/Kr 452/18, postanowienie NSA z dnia 28 stycznia 2020 r. I OZ 1429/19). Zapis § 6 badanej uchwały nie spełnia zatem ustawowego wymogu, a nieprawidłowe określenie reguły, wskazującej termin wejścia w życie aktu prawa miejscowego, stanowi istotne naruszenie art. 4 ust. 1 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych.

W tym stanie faktycznym i prawnym Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Warszawie postanowiło jak w sentencji uchwały.

Przewodniczący
Wojciech Tarnowski